

22-D-18

TRIBUNAL DE ÉTICA GUBERNAMENTAL: San Salvador, a las quince horas con treinta y cinco minutos del día treinta de julio de dos mil dieciocho.

Analizada la denuncia interpuesta el día nueve de febrero del año en curso, por el Ministro de Economía, *****, por medio de sus apoderados generales judiciales, licenciados ***** y *****, contra los señores Luis Nau Mercado Barahona, Secretario General; Ana Delmy Miriam Villanueva Reyes, Secretaria de Organización y Estadísticas; Norma Gloria Campos Rodezno, Secretaria Primera de Conflictos; Carlos Ernesto Bruno Barrientos, Secretario Segundo Conflictos; Carlos Roberto Melara Ramírez, Secretario de Educación, Cultura y Deporte; Luz de María Escobar de Hernández, Secretaria de Actas y Acuerdos; Roberto Carlos Escobar Cornejo, Secretario de Medio Ambiente, Seguridad e Higiene Ocupacional; y Karla Carolina Osorio de Flores, Secretaria de Prensa y Propaganda; todos empleados y miembros de la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Economía (MINEC); al respecto, este Tribunal hace las consideraciones siguientes:

I. En el caso particular, manifiestan los denunciantes que el día uno de febrero del año en curso, los mencionados miembros de la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores (SITME) del MINEC organizaron un paro de labores del personal de ese ministerio.

Exponen que aproximadamente a las ocho horas con ocho minutos de ése día, las referidas personas instalaron una bocina en la entrada del ministerio y empezaron a convocar a los trabajadores, hablando sobre temas relacionados con las prestaciones del contrato colectivo de trabajo vigente para este año; señalan que como a las once horas con cuarenta minutos de dicho día, ubicaron la bocina en el área interna del edificio por la puerta de vidrio de la salida oriente de éste, razón por la cual –afirman- se informó al Jefe de Seguridad del MINEC quien les manifestó a los señores de la Agencia de Seguridad privada que presta sus servicios en ese ministerio (*****) que procedieran a desconectar la bocina; motivo por el cual aseveran, los miembros del SITME se molestaron y colocaron la bocina frente a la puerta de vidrio del despacho del ministro.

Agregan que a las catorce horas con doce minutos del referido día, llegaron unos agentes de la Policía Nacional Civil Unidad 911 Emergencias y dialogaron con los trabajadores; afirman que a las quince horas con veintinueve minutos de ese día, llegaron personas de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Señalan que a las quince horas con cuarenta minutos del mismo día, se presentaron personas de los medios de comunicación, Canal 19 y Canal 33, quienes quisieron entrar a las instalaciones del MINEC, pero los agentes de seguridad privada no lo permitieron, por lo cual afirman que la señora Ana Delmy Villanueva, miembro de la Junta Directiva del SITME, llegó al portón poniente por la entrada principal del edificio del MINEC y empezó a discutir con el agente de seguridad que estaba ahí para que ingresaran los medios de comunicación, procediendo los agentes de la seguridad privada al cierre del portón de vidrio de la entrada principal, forcejeando nuevamente con un agente, y aseveran que la señora mencionada amenazó a los agentes diciéndoles que "podían demandarlos y perder su trabajo".

Indican que los hechos ocurrieron en razón del retraso en el cumplimiento a las prestaciones negociadas en el contrato colectivo de trabajo acordado; sin embargo, afirman que los denunciados realizaron actividades que detuvieron el normal funcionamiento de las labores de ese ministerio, forcejeando y amenazando a agentes de seguridad privada cuando ellos brindaban seguridad a la institución, profiriendo insultos contra funcionarios del MINEC y obstaculizando el ingreso y salida de usuarios de la entidad.

En suma, sostienen que las personas denunciadas podrían haber violentado los principios de supremacía del interés público y el de decoro, establecidos en el art. 4 letras a) y j) de la Ley de Ética Gubernamental (LEG).

II. La improcedencia es una resolución que pone fin al proceso de manera anticipada, en virtud que la pretensión sometida a conocimiento no procede por causas específicas consignadas en la ley; al respecto, el art. 81 del Reglamento de la LEG establece los supuestos que constituyen causales de improcedencia de la denuncia, tal como que el hecho denunciado no constituya transgresión a las prohibiciones o deberes éticos, y que éste sea de competencia exclusiva de otras instituciones de la Administración Pública, de acuerdo a los términos establecidos en las letras b) y d) de la disposición aludida.

En cuanto al literal b), toda conducta u omisión constitutiva de infracción administrativa debe estar descrita con claridad en una norma, por ende, la facultad sancionadora de esta institución se restringe únicamente a los hechos contrarios a los deberes y prohibiciones éticos regulados por la LEG.

La potestad sancionadora del Estado está sometida al principio de legalidad, que opera como un límite a la producción de la ley formal, “[...] en el ámbito sancionador este principio implica la existencia de una ley escrita, que la ley sea anterior al hecho sancionado, se describa un supuesto de hecho estrictamente determinado, lo que implica un rechazo de la analogía como fuente creadora de delitos, penas e infracciones administrativas e impide que el juez o la administración se conviertan en legisladores. En ese sentido, el principio de legalidad tiene una doble faceta: De conformidad con la faceta material, por el carácter limitativo a los derechos fundamentales que poseen ciertas potestades públicas, se exige la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones. La segunda –que se conoce como reserva de ley en materia sancionatoria– se requiere de un rango de las normas tipificadoras de los ilícitos y de sus consecuencias jurídicas [...]” (Sentencia del veinte de septiembre de dos mil diecisiete, Inc. 148-2014, Sala de lo Constitucional).

La reserva legal obliga a los regímenes administrativos sancionatorios a que las limitaciones a derechos fundamentales deban realizarse únicamente mediante una ley formal –emanada de la Asamblea Legislativa–; lo que conlleva inevitablemente al respeto de la tipicidad, mediante la cual se configura la conducta regulada en la infracción administrativa, así como la sanción que corresponde a esta. La definición inequívoca de la materia de deber y prohibición es lo que permite a este Tribunal encajar los hechos planteados a una infracción determinada.

Respecto al literal d) la competencia, en sentido amplio, es entendida como la medida de la potestad otorgada a cada órgano emanada por la Constitución de la República o la Ley, por lo que ningún ente puede intervenir en el radio de actuaciones que le corresponden a otro.

En cuanto a los órganos administrativos, “[...] detentan en términos generales una potestad disciplinaria sobre los agentes que se encuentran integrados en su organización, en virtud del cual pueden aplicárseles sanciones de diversa índole ante el incumplimiento de los deberes y obligaciones que el cargo les impone. Y eso se efectúa, con el propósito de conservar la disciplina interna y garantizar el ejercicio regular de las funciones públicas [...]” –Sentencia de Inconstitucionalidad 18-2008, de fecha 29-IV-2013–.

Entonces, la potestad sancionadora de este Tribunal tiene delimitada su competencia en la LEG, por lo que, debe ser del conocimiento de esta entidad solo aquellos hechos sujetos al ámbito de aplicación de esta ley.

III. Del relato de los hechos se advierte que la inconformidad de los denunciados radica en las acciones ejecutadas por los miembros de la Junta Directiva del SITME el día uno de febrero del año en curso, en el que este sindicato desarrollaba un “paro de labores” en el MINEC, pues sostienen que con dichos actos se detuvo el normal funcionamiento de las labores del Ministerio, profirieron insultos contra funcionarios del MINEC y obstaculizaron el ingreso y salida de usuarios de la entidad.

Ahora bien, como se mencionó en resolución del 11-VII-2018 pronunciada en el procedimiento referencia 14-O-14, la huelga no puede considerarse como una actividad privada en estricto sentido, desde el punto de vista de que se trata del ejercicio de un derecho social por parte de los trabajadores. Sin embargo, existen particularidades esenciales del régimen estatutario de los empleados públicos, siendo una de ellas, la prohibición constitucional establecida en el art. 221 de la Constitución, que se relaciona con la continuidad de la función administrativa y de servicios públicos.

En atención a lo anterior, se advierte que éstos hechos objeto de denuncia no constituyen o perfilan aspectos vinculados con los deberes y prohibiciones regulados en los art. 5, 6 y 7 de la LEG; por cuanto este Tribunal no puede pronunciarse sobre los hechos suscitados durante un “paro de labores” mientras no exista un pronunciamiento del juez competente respecto a la legalidad o no del mismo.

En cuanto a la supuesta contravención de los principios de la ética gubernamental, la LEG establece en el art. 4 una serie de principios atribuidos a la Ética Pública y ha indicado este Tribunal – resolución del 14-V-2018 pronunciada en el procedimiento referencia 15-D-18-, que éstos deben regir el actuar de todos aquellos servidores que forman parte de la Administración Pública. Sin embargo, estos principios operan como mandatos de optimización, pues poseen una estructura abierta e indeterminada, cuya proposición no está formada por un supuesto de hecho al que se le pueda atribuir una consecuencia jurídica, como sí están compuestas las conductas tipificadas por los arts. 5, 6 y 7 de la LEG.

De tal manera, en resolución del 23-I-2013 pronunciada en el procedimiento referencia 194-D-12, este Tribunal sostuvo que “Los principios de la ética pública son postulados normativos de naturaleza abstracta que establecen lineamientos para el desempeño ético en la función pública y constituyen una guía para la aplicación de la ley de la materia, pero no son objeto de control directo de este Tribunal, pues su competencia se limita al incumplimiento de los deberes y prohibiciones éticas”. Por tanto, para poder conocer un supuesto de hecho en el procedimiento sancionatorio, el hecho denunciado no solo debe constituir una transgresión a los principios de ética pública, sino también –a

fin de atribuirle una consecuencia jurídica– debe estar vinculado a cualquiera de los deberes y prohibiciones regulados en la LEG.

Esto es así, ya que si bien los principios regulados en el art. 4 de la LEG tienen referencia directa y llenan de contenido a las conductas contrarias a la ética pública –reguladas en los arts. 5, 6 y 7 de la LEG–, éstos no constituyen un parámetro normativo para la calificación de conductas antiéticas; ya que constituyen mandatos vinculantes para los sujetos sometidos a la Ley, pero de realización relativa, es decir, que pertenecen al ámbito deontológico o del “deber ser”; sin embargo, su inobservancia se encuentra tutelada, a través de las consecuencias jurídicas establecidas para las conductas tipificadas por la LEG, donde encuentran conexión. Por tal razón, el hecho denunciado debe transgredir además de principios, necesariamente una prohibición o deber ético.

De manera que la denuncia adolece de un error de fondo insubsanable que impide continuar con el trámite de ley correspondiente.

Lo anterior, no significa que este Tribunal evada las circunstancias que han sido denunciadas, al contrario, a pesar que los principios no son objeto de sanción, si son pautas de comportamiento que todo servidor público debe seguir; en ese sentido, todo servidor público debe actuar siempre con decoro, responsabilidad, igualdad, imparcialidad, etcétera.

Por tanto, y con base en los artículos 1, 5 y 6 de la LEG y 81 letras b) y d) de su Reglamento, este Tribunal **RESUELVE:**

a) *Declárase improcedente* la denuncia interpuesta por el Ministro de Economía, licenciado ******, por medio de sus apoderados generales judiciales, licenciados Eric Alexander Alvayero Chávez y Jaime Roberto Cárcamo Velásquez, contra los señores Luis Nau Mercado Barahona, Secretario General; Ana Delmy Miriam Villanueva Reyes, Secretaria de Organización y Estadísticas; Norma Gloria Campos Rodezno, Secretaria Primera de Conflictos; Carlos Ernesto Bruno Barrientos, Secretario Segundo Conflictos; Carlos Roberto Melara Ramírez, Secretario de Educación, Cultura y Deporte; Luz de María Escobar de Hernández, Secretaria de Actas y Acuerdos; Roberto Carlos Escobar Cornejo, Secretario de Medio Ambiente, Seguridad e Higiene Ocupacional; y Karla Carolina Osorio de Flores, Secretaria de Prensa y Propaganda; todos empleados y miembros de la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Economía, por las razones expuestas en el considerando III de esta resolución.

b) *Tiéñense* por señalados como lugar y medios técnicos para oír notificaciones, la dirección física, número de fax y correos electrónicos que constan a folio 2 vuelto del presente expediente.

Notifíquese.

PRONUNCIADO POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL QUE LA SUSCRIBEN